Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14745**

19. Wahlperiode 05.11.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/13960, 19/14385, 19/14495 Nr. 5 –

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes

A. Problem

Die Bundesregierung verweist darauf, dass mit der Verordnung (EU) 2019/288 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Februar 2019 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf bestimmte Vorschriften über Direktzahlungen und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums für die Jahre 2019 und 2020 auch Artikel 14 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geändert wurde. Diese Änderung eröffnet den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) u. a. die Option, bis zum 31. Dezember 2019 zu beschließen, für das Jahr 2020 bis zu 15 Prozent der für das Antragsjahr 2020 für Deutschland festgesetzten nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 als zusätzliche, im Haushaltsjahr 2021 aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanzierte Förderung bereitzustellen. Diese Option soll nach Angabe der Bundesregierung genutzt werden.

Bei der Amtschefkonferenz (ACK) am 17. Januar 2019 in Berlin haben die Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder in einem Beschluss festgestellt, dass kleinflächige, vorher nicht genehmigte Umwandlungen von Dauergrünland zu unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand führen und den Bund gebeten, im Rahmen der Vorgaben zur Einhaltung der dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden (Greening) Optionen für eine Bagatellregelung beim Genehmigungsverfahren kleinflächiger Umwandlungen von Dauergrünland zu ermitteln und zeitnah eine praxisgerechte Bagatellregelung oder - sofern erforderlich - die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

B. Lösung

Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine. Der Verzicht auf die Regelungen wäre nach Darstellung der Bundesregierung nicht sachgerecht.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Aus dem Gesetz ergeben sich keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger ergibt sich kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die vorgesehene Bagatellregelung ergibt sich ein Rückgang von Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 414 000 Euro jährlich. Aufgrund der Erhöhung der Umschichtung von Mitteln für die Direktzahlungen in den ELER ergibt sich eine einmalige Erhöhung des Erfüllungsaufwands für die Antragstellung bei Neuverpflichtungen im Rahmen des ELER in Höhe von 200 000 Euro, der sich voraussichtlich auf die Jahre 2020 bis 2023 verteilt.

„One in, one out-Regel“ der Bundesregierung

Die durch die neue Bagatellregelung verursachte Änderung des jährlichen Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft stellt ein „out“ in Höhe von 414 000 Euro dar.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Bei der Entlastung der Wirtschaft um 414 000 Euro jährlich handelt es sich um eine Entlastung von Bürokratiekosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die vorgesehene Bagatellausnahme wird die Verwaltung in Höhe von 460 000 Euro jährlich entlastet. Zudem entstehen dadurch für die Verwaltung der Länder einmalig zusätzliche Kosten in Höhe von 65 000 Euro. Durch die Erhöhung der Umschichtung ergibt sich eine einmalige Erhöhung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung von 453 000 Euro, der sich voraussichtlich auf die Jahre 2020 bis 2023 verteilt.

F. Weitere Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/13960, 19/14385 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 5. November 2019

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Alois Gerig
Vorsitzender

Hermann Färber
Berichterstatter

Rainer Spiering
Berichterstatter

Stephan Protschka
Berichterstatter

Dr. Gero Clemens Hocker
Berichterstatter

Dr. Kirsten Tackmann
Berichterstatterin

Friedrich Ostendorff
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Hermann Färber, Rainer Spiering, Stephan Protschka, Dr. Gero Clemens Hocker, Dr. Kirsten Tackmann und Friedrich Ostendorff

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 118. Sitzung am 17. Oktober 2019 den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 19/13960** an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur Beratung überwiesen. Die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf **Drucksache 19/14385** - die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf auf Drucksache 19/13960 - hat der Deutsche Bundestag gemäß § 80 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung mit Drucksache 19/14495 Nr. 4 am 25. Oktober 2019 ebenfalls an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur Beratung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Das 2014 vom Gesetzgeber beschlossene Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz) dient der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

Die Bundesregierung verweist darauf, dass mit der Verordnung (EU) 2019/288 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Februar 2019 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf bestimmte Vorschriften über Direktzahlungen und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums für die Jahre 2019 und 2020 auch Artikel 14 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der GAP der EU geändert wurde. Diese Änderung eröffnet den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) u. a. die Option, bis zum 31. Dezember 2019 zu beschließen, für das Jahr 2020 bis zu 15 Prozent der für das Antragsjahr 2020 für Deutschland festgesetzten nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 als zusätzliche, im Haushaltsjahr 2021 aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanzierte Förderung bereitzustellen. Diese Option soll nach Angabe der Bundesregierung genutzt werden.

Durch § 5 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes ist derzeit regelt, dass 4,5 Prozent der deutschen Obergrenze für Direktzahlungen - der Ersten Säule der GAP der EU - für die Jahre 2015 bis 2019 für aus dem ELER zu finanzierende Maßnahmen, d. h. für Maßnahmen im Rahmen der Zweiten Säule der GAP der EU, bereitgestellt werden.

Bei der Amtschefkonferenz (ACK) am 17. Januar 2019 in Berlin haben die Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder in einem Beschluss festgestellt, dass kleinflächige, vorher nicht genehmigte Umwandlungen von Dauergrünland zu unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand führen und den Bund gebeten, im Rahmen der Vorgaben zur Einhaltung der dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden (Greening) Optionen für eine Bagatellregelung beim Genehmigungsverfahren kleinflächiger Umwandlungen von Dauergrünland zu ermitteln und zeitnah eine praxisgerechte Bagatellregelung oder, sofern erforderlich, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 1 vor, die Umschichtung von Mitteln für die Direktzahlungen (Erste Säule der GAP) in den ELER (Zweite Säule der GAP) für das Jahr 2020 fortzuschreiben und dabei um 1,5 Prozentpunkte - von 4,5 Prozent auf 6 Prozent - zu erhöhen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Damit wird nach Aussage der Bundesregierung das Ziel verfolgt, dass insbesondere die bereits bisher aus Umschichtungsmitteln finanzierten Maßnahmen durchfinanziert werden können und zusätzlich mit diesen Mitteln Neuverpflichtungen eingegangen werden können, d. h. den Ländern soll über die Durchfinanzierung laufender Programme hinaus auch die Durchführung weiterer flächenbezogener Maßnahmen der Agrarumweltförderung und der Förderung des Öko-Landbaus ermöglicht werden. Die Erhöhung des Umschichtungssatzes leistet nach Angaben der Bundesregierung einen Beitrag, um den großen Herausforderungen, vor denen die Landwirtschaft in den Bereichen Klima-, Umwelt-, Natur- und Tierschutz steht, Rechnung zu tragen.

Zudem soll in das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz eine Bagatellregelung beim Genehmigungsverfahren kleinflächiger Umwandlungen von Dauergrünland von bis zu 500 m^2 je Betriebsinhaber und Jahr aufgenommen bzw. eingeführt werden.

Der Bundesrat hat in seiner 981. Sitzung am 11. Oktober 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/13960 gemäß Artikel 76 Absatz 2 GG eine Stellungnahme abzugeben, auf die eine Gegenäußerung der Bundesregierung erfolgte. Die Stellungnahme des Bundesrates ist als Anlage 2 der Drucksache 19/13960 beigefügt. Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist der Drucksache 19/14385 zu entnehmen.

III. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich in seiner 31. Sitzung am 16. Oktober 2019 im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes befasst und in seiner gutachtlichen Stellungnahme – Ausschussdrucksache 19(26)42-6 – festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben ist.

Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregeln, Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, Sustainable Development Goals (SDGs), Indikatorenbereiche und Indikatoren:

- „Prinzip 4 – Nachhaltiges Wirtschaften stärken“

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung weist in seiner gutachtlichen Stellungnahme darauf hin, dass folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen wurden:

„Die Gesetzesänderung ist auf Vereinbarkeit mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie geprüft worden. Dem Prinzip 4 c) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, wonach eine nachhaltige Landwirtschaft nicht nur produktiv und wettbewerbsfähig, sondern gleichzeitig umweltverträglich sein muss, wird Rechnung getragen.

Die Bereitstellung von sechs Prozent der jährlichen nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen für das Jahr 2020 als zusätzliche, im Haushaltsjahr 2021 aus dem ELER finanzierte Förderung in Zuständigkeit der Bundesländer unterstützt eine nachhaltige und umweltverträgliche Landwirtschaft und die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume. Die Ministerinnen, Minister und Senatoren der Länder haben durch Beschluss bei der Agrarministerkonferenz am 12. April 2019 in Landau für das Jahr 2020 den Beschluss der Ministerinnen, Minister und Senatoren der Länder bei der Agrarministerkonferenz am 4. November 2013 in München bekräftigt, wonach die umgeschichteten Mittel zweckgebunden für eine nachhaltige Landwirtschaft, insbesondere für Grünlandstandorte, für Raufutterfresser, für flächenbezogene Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, für die Stärkung von besonders tiergerechter Haltung und des Tierwohls sowie für den ökologischen Landbau und für die Ausgleichszulage in von der Natur benachteiligten Gebieten verwendet werden sollen.

Die Bagatellregelung zur Ausnahme von Kleinflächen von der Genehmigungsbedürftigkeit der Umwandlung von Dauergrünland dient dazu, Verwaltungsvereinfachung, betriebliche Interessen und den Schutz des Dauergrünlands angemessen miteinander zu verbinden. Angesichts des zu erwartenden geringfügigen Flächenumfangs sind nennenswerte negative Effekte auf den Schutz des Dauergrünlands nicht zu erwarten. Im Übrigen bleiben die EU-rechtlichen Vorgaben im Rahmen der Vorschriften über die Direktzahlungen, dass der Dauergrünlandanteil nicht um mehr als fünf Prozent im Vergleich zu dem Referenzanteil abnehmen darf, und die Beachtung anderweitiger fachrechtlicher Vorgaben unberührt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Insbesondere der Nachhaltigkeitsindikator „Mobilität. Mobilität sichern - Umwelt schonen“ wird mit dem Gesetz positiv berührt: Durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den internationalen Eisenbahnverkehr wird der Verkehrsträger Schiene insgesamt gestärkt und eine Verlagerung von Verkehren auf die Schiene wird so befördert.“

Für den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung ist die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung plausibel. Er weist in seiner gutachtlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf darauf hin, dass im Gesetzestext explizit auf die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Prinzip 4c) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hingewiesen wird („Eine nachhaltige Land- und Fischereiwirtschaft muss produktiv, wettbewerbsfähig sowie sozial- und umweltverträglich sein; sie muss insbesondere Biodiversität, Böden und Gewässer schützen und erhalten sowie die Anforderungen an eine tiergerechte Nutztierhaltung und den vorsorgenden, insbesondere gesundheitlichen Verbraucherschutz beachten.“). Demzufolge ist eine Prüfbitte nicht erforderlich.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Abschließende Beratung

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksachen 19/13960, 19/14385 in seiner 39. Sitzung am 5. November 2019 abschließend beraten.

Die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN brachten zum Gesetzentwurf einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(10)277 ein, der folgenden Wortlaut hatte:

„Der Bundestag wolle beschließen:

1. dem Artikel 1 ist folgende Nummer 5 anzufügen:

‚5. Nach § 20 wird folgender Unterabschnitt 3a eingefügt:

„Unterabschnitt 3a

Gekoppelte Stützung für Weidetierhaltung von Schafen und Ziegen

§ 20a

Gekoppelte Stützung für Weidetierhaltung von Schafen und Ziegen

(1) Für die fakultativ gekoppelte Stützung nach Artikel 52 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 werden 0,75 Prozent der für das jeweilige Kalenderjahr festgesetzten nationalen Obergrenze nach Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 eingesetzt.

(2) Nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 erfolgt die fakultativ gekoppelte Stützung für den Sektor Schaf- und Ziegenfleisch.

(3) Die fakultative gekoppelte Stützung wird bundeseinheitlich gewährt. Es wird als Zielwert der Stützung 30 Euro je beilhilfefähigem Mutterschaf oder -ziege angestrebt.

(4) Die zuständigen Behörden teilen dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft bis zum 1. November des jeweiligen Jahres die Zahl aller beihilfefähigen Mutterschafe und -ziegen, die im Antragsjahr angemeldet werden, mit.

Begründung:

Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll eine Weidetierprämie, wie sie schon 22 andere Mitgliedstaaten der EU anbieten, auch in Deutschland eingeführt werden. Die Schaf- und Ziegenhaltung dient nicht nur dem Grünlanderhalt, der Landschaftspflege, der biologischen Vielfalt und dem Klima- und Hochwasserschutz, sie ist auch im besonderen Maße tiergerecht und liefert wertvolle Produkte. Trotz der großen Bedeutung für das Gemeinwohl gaben zwischen 2007 und 2016 rund 10 000 schafhaltende Betriebe auf (Bundesamt für Statistik, 2016), weil die Rahmenbedingungen immer schlechter werden. Die fehlende Flächenverfügbarkeit, der mangelnde Produktabsatz, vor allem aber fehlende finanzielle Unterstützung führen dazu, dass die Schäferei überaltert und Nachwuchs

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zunehmend fehlt. Der Beruf Tierwirt bzw. Tierwirtin ist mit 25,1 Prozent unbesetzten Ausbildungsplätzen (Bundesagentur für Arbeit, 2019) einer der Berufe mit dem höchsten Fachkräftemangel. Um die Schaf- und Ziegenhaltung dauerhaft zu erhalten, reicht es nicht aus, den Herdenschutz zu finanzieren.

In seiner 979. Sitzung am 28. Juni 2019 hat der Bundesrat folgenden Beschluss gefasst (BR-Drs. 141/19 - Beschluss): „Die Bundesregierung wird gebeten, zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage von Weidetierhaltern und zur Honorierung ihrer Biodiversitätsleistungen eine jährliche zusätzliche Förderung in Höhe von 30 Euro je Mutterschaf/Ziege in der Weidetierhaltung zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorzusehen. Die Zahlung sollte aus der Ersten Säule der GAP geleistet werden." Der nächstmögliche Zeitpunkt zur Einführung einer gekoppelten Prämie für Mutterschafe und Mutterziegen liegt mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes jetzt vor."

Die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN brachten ferner zum Gesetzentwurf einen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(10)278 ein, der folgenden Wortlaut hatte:

„Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Insbesondere die Halterinnen und -halter Kleiner Wiederkäuer tragen mit ihrer Arbeit nicht nur zum Natur-, Arten-, Hochwasser- und Klimaschutz sowie zum Schutz der biologischen Vielfalt bei, sie versorgen uns auch mit hochwertigen Produkten. Gleichzeitig ist die Weidehaltung die in der Gesellschaft anerkannteste Nutztierhaltung. Trotzdem sinkt sowohl die Zahl der schafhaltenden Betriebe als auch der Schafe. Ursache dafür ist insbesondere die prekäre Einkommenssituation der Weidehalterinnen und -halter Kleiner Wiederkäuer. Zudem werden die Leistungen für das Gemeinwohl nicht über die Erzeugerpreise ausgeglichen. Um einzelne Sektoren oder Produktionsverfahren mit besonderer Bedeutung für die Gesellschaft – wie beispielsweise die naturverträgliche Weidehaltung – fördern zu können, gibt es innerhalb der Ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union ausdrücklich die Möglichkeit, vom Grundprinzip der von der Produktion entkoppelten Förderung auf nationaler Ebene abzuweichen. Diese Möglichkeit wurde 2013 erweitert. Demnach können ausnahmsweise an die Produktion gekoppelte Direktzahlungen eingeführt werden – beispielsweise mit einer Kopplung an die Beweidung. Gekoppelte Prämien sollten Mitgliedstaaten „in bestimmten Sektoren oder Regionen mit speziellen Gegebenheiten" zahlen, „in denen bestimmten Landwirtschaftsformen oder Agrarsektoren aus wirtschaftlichen, ökologischen und/oder sozialen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt" (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates). Auf Schäferinnen und Schäfer trifft dieser Passus vollumfänglich zu.

27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben Regelungen für gekoppelte Direktzahlungen. 22 Mitgliedstaaten koppeln diese an die Produktion von Schafs- und Ziegenfleisch. Gemäß Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates Titel IV Kapitel 1 kann Deutschland eine gekoppelte Stützung an Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber für Schaf- und Ziegenfleisch zum 1. Januar 2020 einführen und so dem Beispiel der 22 anderen Mitgliedstaaten folgen.

Der Bundesrat hat die Notwendigkeit einer Einführung von gekoppelten Zahlungen für Weidetierhalter und Weidetierhalterinnen von Schafen und Ziegen in seiner Stellungnahme vom 11. Oktober 2019 zum vorliegenden Gesetzesentwurf ebenfalls hervorgehoben (Bundesratsdrucksache 410/19).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

eine gekoppelte Stützung für Schafe und Ziegen in Weidehaltung als besonders naturverträgliche und tiergerechte Art der Nutztierhaltung zu beschließen und der der Europäischen Kommission mitzuteilen, dass Deutschland zum 1. Januar 2020 eine gekoppelte Stützung einführen will und damit die wichtige Arbeit der Schäferinnen und Schäfer sowie der Ziegenhalterinnen und Ziegenhalter für den Grünlanderhalt, die Landschaftspflege, die biologische Vielfalt und den Klimaschutz anerkennt. Die gekoppelte Stützung soll dabei bundeseinheitlich gewährt und als Zielwert 30 Euro je beihilfefähigem Mutterschaf oder -ziege angestrebt werden."

Die **Fraktion der CDU/CSU** bemerkte, es werde von einer einmaligen Umschichtung, von 4,5 auf sechs Prozent, d. h. von 1,5 Prozentpunkten oder 4,50 Euro pro Hektar (ha), der Mittel gesprochen. Das sei auf der einen Seite nicht viel, andererseits werde dieses Geld den Betrieben für Investitionen fehlen. Sie könne nur an die Bundesländer appellieren, die Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) dermaßen umzugestalten, dass die zu transferierenden Mittel auf den Höfen auch ankämen. Es handele sich um eine

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

einmalige Maßnahme. Daher müsse aufgepasst werden, dass damit nicht der schleichende Ausstieg aus den Direktzahlungen vorgenommen werde. Die Fraktion der CDU/CSU lehne sowohl den Änderungsantrag als auch den Entschließungsantrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab, weil sie die in ihnen geforderte Koppelung ablehne. Sie sei der Ansicht, dass es falsch wäre, wieder in ein solches System einzusteigen, weil dann nicht nur die Koppelung der Prämien für die Schafhaltung, sondern schon bald auch für Weidetierhaltung gefordert würde. Als nächstes kämen Forderungen auf, Prämien für die Stärkekartoffelerzeuger oder die Bullen-, die Mutterkuh- und die Trockenfutterprämie wieder einzuführen. In Bezug auf die Weidetierhaltung sei für die Fraktion der CDU/CSU immer noch ungeklärt, weshalb bestehende Programme, die es von den Bundesländern gebe, nicht ausreichend abgerufen würden bzw. immer noch Geld übrigbleibe. Das beträfe z. B. Mittel für den Wolfschutz als auch Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK), die nur schleppend abgerufen würden. Die schafhaltenden Betriebe, die keine Flächenprämie bekämen, stünden dennoch auf Flächen. Entweder seien sie nicht prämienberechtigt. Dann müsse geschaut werden, ob sie prämienberechtigt gemacht werden könnten, oder irgendjemand anderes schöpfe die Prämie ab, was auch nicht Ordnung wäre. In Bezug auf die angestrebte Umschichtung erwarte die Fraktion der CDU/CSU von der Bundesregierung, dass es an anderer Stelle eine Kompensation gebe, die den Bäuerinnen und Bauern zugutekomme. Sie erinnere hierbei u. a. an das sog. Agrarpaket, wo im Bereich Tierwohl und Insektenschutz die endgültige Ausgestaltung noch nicht erfolgt sei.

Die **Fraktion der SPD** stimmte der Fraktion der CDU/CSU dahingehend zu, dass es sich in Bezug auf die Agrarzahlungen aus der GAP um eine Regelung für ein Jahr handele. In nächster Zeit sei allerdings die grundsätzliche Diskussion zu führen, wie auf EU-Ebene die GAP nach 2021 ausgestaltet würde. Es zeichne sich schon heute ab, dass es in der Ersten Säule die Möglichkeit geben werde, bis zu 25 Prozent der Mittel für soziale, kulturelle, ökologische und gemeinwohlorientierte Maßnahmen auf nationaler Ebene auszugeben. Es werde dann in Deutschland die Diskussion über die Verteilung dieser Mittel zu führen sein. Sich in diesem Zusammenhang „hinter Europa“ verstecken zu wollen, werde keinen Zweck mehr haben, weil die Entscheidung auf nationalstaatlicher Ebene getroffen werden müsse. Die von den Fraktionen der AfD und der FDP in diesem Zusammenhang betriebene Kritik an der Fraktion der CDU/CSU halte die Fraktion der SPD für falsch. Dass sich die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU mit der Entscheidung, Mittel von der Ersten Säule in die Zweite Säule umzuschichten, schwer täten, sei nachzuvollziehen. Dass sie gleichwohl diesem Weg ginge, finde sie vernünftig und nötige ihr Respekt ab. In einem demokratischen Prozess dürfe dieses getan werden, weil Demokratie immer auch Bewegung und die Anerkennung von unterschiedlichen Tatsachen bedeute. Was die Frage der Wanderschäfer angehe, sei die Fraktion der SPD unter Berücksichtigung der zurecht geäußerten Kritik der Fraktion der CDU/CSU der Auffassung, dass darüber nachgedacht werden müsse, ob den Wanderschäfern über den Bundeshaushalt geholfen werden könnte. Hierzu fänden bereits Bemühungen statt. Offen gesprochen werden müsse über das Instrumentarium der GAK in Bezug auf bestehenden Maßnahmen für die Schafhaltung. Derzeit würden nur zwei Bundesländer, Niedersachsen und Bayern, die entsprechenden Mittel fast vollständig abrufen. Daher müsse die Frage gestellt werden, warum die anderen Bundesländer dieses nicht schafften und darüber nachgedacht werden, ggf. das Jährlichkeitsprinzip zu überprüfen, damit jenen Bundesländern, die möglicherweise administrativ und finanziell nicht entsprechend ausgestattet wären, die Möglichkeit eröffnet werde, Gelder mit in das nächste Haushaltsjahr zu übernehmen und zu verausgaben.

Die **Fraktion der AfD**, erklärte, sie werde dem Gesetzentwurf nicht zustimmen können. Es gehe ihr grundsätzlich um die Verlässlichkeit der Agrarpolitik gegenüber den heimischen Landwirten. Die Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU hätten sich selbst noch bis in den Sommer 2019 dafür ausgesprochen, dass keine Umschichtung von Mitteln von der Ersten Säule in die Zweite Säule stattfinden sollte. Im September 2019 sei bei ihnen „plötzlich und unerwartet“ der Sinneswandel eingetreten, dass doch eine Umschichtung von Direktzahlungen in die Zweite Säule stattfinden sollte. Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD argumentierten zum wiederholten Male damit, dass es in der Summe bei den beabsichtigten Umschichtungen nicht um viel Geld ginge. Selbst wenn diese Aussage zuträfe, stehe außer Frage, dass sie damit auf der einen Seite den wirtschaftlichen Ertrag der Landwirte kürzten und auf der anderen Seite deren Bewirtschaftungskosten durch neue Auflagen in die Höhe schraubten. Um ihre Zuverlässigkeit gegenüber der Landwirtschaft nicht weiter zu gefährden, solle sich die Agrarpolitik nicht kurzfristig auf solche „Aktionen“ einlassen.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, sie könne der durch den Gesetzentwurf beabsichtigten Änderung bei den Direktzahlungen nicht zustimmen, weil sie der Überzeugung sei, dass es in der gegenwärtigen schwierigen Situation in der Landwirtschaft ein extrem falsches Signal sei, von den Landwirten mehr Leistungen bei weniger Bezahlung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

abzuverlangen. Die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen der CDU/CSU und SPD wollten den Landwirten letzten Endes aufoktroyieren, mit demselben Stundenlohn nach Hause zu gehen und dafür mehr leisten zu müssen. Nichts anderes werde mit dem beabsichtigten Effekt, zusätzlich 1,5 Prozentpunkte von der Ersten in die Zweien Säule der GAP umzuschichten, erreicht. Die Fraktion der FDP habe den Eindruck, dass diese gesetzgeberische Initiative ein Stück weit „Verhandlungsmasse“ dafür gewesen sei, dass Bundesministerin Julia Klöckner (BMEL) ihr Vorhaben eines freiwilligen nationalen Tierwohllabels innerhalb der Koalition von CDU, CSU und SPD durchsetzen und beschließen habe lassen können. Es werde nichts daran ändern, selbst wenn die Fraktionen der CDU/CSU und SPD mehr Geld aus der Ersten in die Zweite Säule umschichteten, viel mehr das Augenwerk darauf zu legen, dass faire und gleiche Standards innerhalb der EU geschaffen werden müssten, damit die hiesigen Landwirte tatsächlich in der Lage seien, Wettbewerb auf Augenhöhe betreiben zu können. Da helfe es nichts, wenn 1,5 Prozentprozente aus der Ersten in die Zweite Säule umgeschichtet werden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** legte dar, es gehe bei diesem Gesetzentwurf um viel Geld. Die Frage sei, ob das Geld, was im Rahmen der GAP zur Agrarförderung in Deutschland ausgegeben werde, tatsächlich dort ankomme, wo es am meisten gebraucht werde und auch die Wirkung erziele, die politisch gewollt werde. In dem Ziel, die Agrarzahlungen stärker an die Gemeinwohlleistung, d. h. an ökologische und soziale Leistungen zu binden, sei sich die Agrarpolitik noch relativ einig. Wenn es dann aber um den „Schwur“ gehe, wie es gemacht werden solle, werde es dann „dünner“. Die Fraktion lehne den Gesetzentwurf ab. Seit Jahren diskutiere die Agrarpolitik schon über die Situation in der Schäferei und in der Ziegenhaltung. Diese Haltung kleiner Wiederkäuer sei diejenige Nutztierhaltung, die am meisten dem entspreche, was eigentlich von der Agrarpolitik gewollt werden müsste. Sie schone die Natur und erbringe Gemeinwohlleistungen, die aber über den Markt nicht mehr entlohnt würden. Wer in den Betrieben unterwegs sei, wisse, dass bei ihnen sicherlich auch einiges an Fördergeld ankomme. Es reiche aber überhaupt nicht aus, um die Situation in den Schäfereien und in der Ziegenhaltung wesentlich zu verbessern. Hinzu käme noch die Belastung mit dem Herdenschutz. Die Fraktion DIE LINKE. vertrete seit vielen Jahren die Meinung, dass es hier endlich eine Hilfe geben müsse. Die EU habe für solche Situationen das Instrument der gekoppelten Zahlungen ermöglicht. Die Fraktion DIE LINKE. habe immer die Position vertreten, dass sie im Grundsatz gegen gekoppelte Zahlungen sei, d. h. dass gekoppelte Zahlungen für die Förderung der Produktion eingesetzt werden. Es gehe bei der Schäferei und der Ziegenhaltung aber um eine Entlohnung für eine Arbeit, die täglich unter schwierigen Bedingungen geleistet werde, aber in Deutschland derzeit weder ausreichend über die Förderung in der Zweiten Säule der GAP noch über die entsprechenden Möglichkeiten im Bereich der Direktzahlungen unterstützt werde. Es wäre absolut inakzeptabel, diese Möglichkeit jetzt wieder verstreichen zu lassen und die Hilfe erneut zu verweigern. Der Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei die letzte Möglichkeit, hier politisch umzusteuern. Ihr gemeinsamer Entschließungsantrag sende das Signal aus, dass die Agrarpolitik bei diesem Thema dranbleibe. Jeder, der in der Branche einmal unterwegs gewesen wäre, wisse, dass eine „explosive“ Stimmung unter den Haltern kleiner Wiederkäuer herrsche. Sie liege nicht am Wolf, sondern an den derzeitigen ökonomischen Bedingungen für diese Tierhalter und den von der Agrarpolitik verweigerten Hilfeleistungen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** merkte an, es sei bekannt, dass sie nicht die Verteidigerin der Ersten Säule sei. Sie vertrete die Auffassung, dass die Absicht, die Bewirtschaftung von Grund und Boden noch zusätzlich mit Mitteln zu belohnen, agrarpolitische „Steinzeit“ sei. Vielmehr wolle die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass die Agrarpolitik heute konkrete Leistungen der Bäuerinnen und Bauern, die die Gesellschaft akzeptieren könne, d. h. die eine gesellschaftliche Mehrheit hätten, belohnen sollte. Vor diesem Hintergrund spreche sie sich für die vom Gesetzentwurf verfolgte Umschichtung von Mitteln aus der Ersten in die Zweite Säule aus. Diese Umschichtung habe bisher nur marginal in Deutschland stattgefunden. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hätte sich deutlichere Zeichen gewünscht. Es hätte durchaus die Möglichkeit gegeben, 15 Prozent der Mittel von der Ersten in die Zweite Säule umzuschichten. Selbst im Bundesrat wäre eine Umschichtung in Höhe von 8,5 Prozent diskutiert worden. Die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien CDU, CSU und SPD hätten sich nun auf den Wert in Höhe von sechs Prozent geeinigt. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei für das Instrument der Verlagerung von Mitteln aus der Ersten in die Zweite Säule, allerdings könnte hier deutlich mehr passieren, zumal die Zweite Säule perspektivisch im Rahmen der GAP nach 2020 heftig unter Druck geraten werde. Der gemeinsame Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE., mit dem den Haltern von kleinen Wiederkäuern, insbesondere der Wanderschäferei, Hilfe gegeben werden solle, sei von großer Wichtigkeit. Es sei bekannt, dass die Wanderschäferei, die keine Fläche nachweisen könne, im Moment sehr gebeutelt sei. Daher bestehe von Seiten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der große Wunsch, hier ein deutliches Signal zur

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Unterstützung der Wanderschäferei zu geben. Es sei „sehr elementar“, dass diese Traditionsform, die sehr wichtig für die Landschaft sei, unterstützt werde.

Die **Bundesregierung** teilte mit, die Anträge der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seien in der Sache inhaltlich nicht korrekt. Selbst wenn eine Mehrheit im Deutschen Bundestag diesen Anträgen zustimmen würde, könnte sie die Bundesregierung nicht umsetzen, da nach dem aktuellem gelten EU-Recht eine Einführung gekoppelter Direktzahlungen für 2020 für Deutschland nicht möglich wäre. Das wäre theoretisch durch eine Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes bis zum 1. August 2019 möglich gewesen. Für das Jahr 2021 müsste es eigentlich schon auf EU-Ebene den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für die Finanzperiode der Jahre ab 2021 gegeben. Es werde aber schon heute gewusst, dass der Beschluss dazu zu einem Zeitpunkt kommen werde, wo die Einführung zum 1. Januar 2021 schlichtweg unmöglich sein werde. Deshalb werde es eine sog. Omnibusverordnung mit entsprechenden Übergangsregelungen geben. Es sei zutreffend, dass bei den Direktzahlungen durch den Gesetzentwurf etwas weniger bei den Landwirten ankommen werde. Die konkreten Zahlen zeigten aber auch, dass es sich um eine moderate Summe handele, d. h. bei der Erhöhung der Umschichtung von 4,5 auf sechs Prozent zum 1. Januar 2020 steige der Betrag der Umschichtung von 226 Millionen (Mio.) Euro im Jahr auf 301 Mio. Euro, was ca. 75 Mio. Euro insgesamt bzw. pro ha einen Verlust von ungefähr 4,50 Euro für einen Landwirt ausmache. Allerdings müsse gesagt werden, dass diese Mittel den Ländern zur Durchführung bzw. für das Eingehen von Neuverpflichtungen bei Maßnahmen der Agrarumweltförderung und der Förderung des Ökolandbaues zur Verfügung stünden.

2. Abstimmungsergebnisse

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(10)277 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/13960, 19/14385 unverändert anzunehmen.

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Entschließungsantrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(10)278 abzulehnen.

Berlin, den 5. November 2019

Hermann Färber Berichterstatter	**Rainer Spiering** Berichterstatter	**Stephan Protschka** Berichterstatter
Dr. Gero Clemens Hocker Berichterstatter	**Dr. Kirsten Tackmann** Berichterstatterin	**Friedrich Ostendorff** Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.